



FRANCESCO EMANUELE CELENTANO*

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO IN MATERIA DI AMBIENTE SALUBRE TRA BILANCIAMENTO D'INTERESSI E OBBLIGHI DEGLI STATI: IL CASO *KAPA E ALTRI C. POLONIA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La ricostruzione del caso oggetto della sentenza *Kapa e altri c. Polonia*. – 3. L'approccio seguito dalla Corte nella rilevazione della violazione dell'articolo 8 per effetto del degrado ambientale: la soglia minima di gravità dell'inquinamento e il nesso di causalità *diretta* con il diritto al rispetto della vita privata. – 4. L'obbligo di *due diligence* per prevenire e mitigare gli impatti sul diritto al rispetto della vita privata. – 5. Il bilanciamento tra gli interessi in gioco e i limiti al margine di apprezzamento degli Stati.

1. Premessa

Il diritto all'ambiente salubre, nel corso degli anni, ha trovato ampio riconoscimento nelle costituzioni e negli ordinamenti statali¹, seppure con tempistiche diverse da Paese a Paese, ed è indiscutibile che un ruolo centrale nel contesto internazionale² e nazionale verso il

* Ricercatore TD - Tipo A - di Diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

¹Oltre tre quarti dei Paesi membri delle Nazioni Unite contemplano, sul piano costituzionale, la protezione dell'ambiente quale elemento funzionale alla salute e/o al benessere dei cittadini, in taluni casi esplicitamente anche delle future generazioni. Per una disamina dettagliata della questione si rimanda a D. BOYD, *The Status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations*, 2013; reperibile online all'indirizzo <https://davidsuzuki.org/>. Tra questi Paesi si è aggiunta di recente anche l'Italia che il 9 febbraio 2022 ha approvato la proposta di legge costituzionale A.S. 83 e abb. -B recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente". Tale modifica prevede un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali anche a vantaggio delle future generazioni, statuendo, altresì, che "l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente". In argomento si veda, *ex multis*, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021. Cfr., inoltre, la pagina, costantemente aggiornata, dedicata dal Programma ONU per l'ambiente alle legislazioni nazionali in materia e reperibile all'indirizzo <https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what-0>.

²In argomento v. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 113 ss.; G. ADINOLFI, *The right to a healthy environment: delineating the content (and contours) of a slippery notion*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI (eds.), *Routledge Handbook of Human Rights*

riconoscimento di un diritto dell'individuo a vivere in un ambiente sano è stato svolto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo la Corte o CEDU).

Quest'ultima, nell'applicare taluni diritti contenuti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in seguito la Convenzione)³, non solo ha colmato la “lacuna” presente nella Convenzione, in cui manca una norma direttamente rivolta a riconoscere il diritto all'ambiente salubre⁴, ma continua a intervenire determinando i criteri utili anche per assicurare l'azionabilità del diritto sul piano statale. Da ultimo, ciò è avvenuto con la sentenza *Kapa e altri c. Polonia*, depositata il 14 ottobre 2021⁵, con la quale la Corte, da un lato, ha ribadito che nei casi di inquinamento, se il deterioramento incide sul godimento effettivo del diritto al rispetto della vita privata (art. 8)⁶, la tutela dell'ambiente rientra in tale

Disasters, London, New York, 2018, p. 211 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani, teoria e prassi*, Torino, 2020, p. 393 ss.; V. ROSSI, *Il riconoscimento del diritto universale a un ambiente sano: questioni aperte e percorso evolutivi*, in G. CATALDI (a cura di), *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite*, vol. I, Napoli, 2020, p. 157 ss.; C. DI TURI, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre nel diritto internazionale: recenti tendenze*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori, scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, p. 289 ss.

³ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata firmata il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. L'Italia l'ha ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848. In merito alle previsioni della stessa e al sistema giurisdizionale che da questa deriva si rimanda, *ex multis*, a S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012; W. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: a Commentary*, Oxford, 2015; P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*⁵, Antwerp-Cambridge-Portland, 2018; A. CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2018; A. VAN AAKEN, I. MOTOC, *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford, 2018; U. VILLANI, *Dalla dichiarazione universale alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*², Bari, 2018; J. GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2019; C. ZANGHI, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*⁴, Torino, 2019, p. 164 ss.; A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2021, p. 188 ss.

⁴ Giova segnalare che in alcuni altri trattati regionali conclusi successivamente la norma in parola è invece presente. Si pensi all'articolo 24 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, firmata il 27 giugno 1981, in vigore dal 21 ottobre 1986; in merito v. C. DI STEFANO, *La questione della «giustiziabilità» del diritto ad un ambiente sano: dall'esperienza africana due casi a confronto*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, p. 395 ss. È interessante, altresì, il caso della Carta araba dei diritti dell'uomo, adottata il 22 maggio 2004 ed entrata in vigore il 15 marzo 2008, che all'articolo 38 statuisce che “every person has the right to an adequate standard of living for himself and his family, which ensures their well-being and a decent life, including food, (...) and the right to a healthy environment. The States parties shall take the necessary measures commensurate with their resources to guarantee these rights”.

⁵ Ricorso n. 75031/13 e altri, disponibile *online* all'indirizzo <http://www.echr.coe.int/>, al pari di tutti gli atti della Corte menzionati nel presente scritto. La sentenza è divenuta definitiva il 28 febbraio 2022 a seguito della decisione di rigoetto del rinvio da parte del Panel della Grande camera.

⁶ Sull'utilizzo dell'articolo 8 a tutela delle posizioni individuali contro il degrado dell'ambiente circostante si veda C. PITEA, L. TOMASI, *Articolo 8*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve cit.* p. 297 ss. Circa la portata ampia delle previsioni dell'articolo 8 si rimanda, inoltre, a P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*², Bari, 2020, p. 170 ss. In particolare, l'Autore sottolinea, sul piano generale, che “il diritto alla vita privata e familiare costituisce ormai una sorta di “contenitore” nel quale sono confluiti una serie di ulteriori diritti e garanzie, alcuni dei quali sono sorti per effetto dell'applicazione delle norme internazionali che contemplano (...) situazioni e problematiche moderne (...)”. È bene considerare, altresì, che il diritto alla vita privata e familiare è riconosciuto tanto sul piano regionale, quanto internazionale. Tra i numerosi atti che lo menzionano, si pensi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata il 10 dicembre 1948, che all'articolo 12 statuisce che “nessuno individuo potrà essere sottoposto ad interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, (...)”. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni”. Parimenti riproposto anche all'articolo 17 del Patto sui

diritto e, dall'altro lato – con una prospettiva che va al di là del singolo caso – ha qualificato il dovere di *due diligence* degli Stati nei casi di inquinamento, fornendo elementi indispensabili per valutare gli obblighi positivi degli stessi nell'attuazione di taluni diritti convenzionali. In questo senso, la CEDU ha evidenziato la necessità di contemperare, in linea con il principio dello sviluppo sostenibile – del quale ha fornito un'anticipazione nell'attuazione effettiva – non solo gli interessi della collettività allo sviluppo economico e sociale di una zona nonché, come nel menzionato caso, un interesse generale a contenere le spese per non incidere sul bilancio statale, ma anche dell'individuo a godere di un ambiente sano se questo è funzionale alla realizzazione concreta di un diritto convenzionale.

Il progressivo avanzamento compiuto nel corso degli anni dalla Corte europea nella tutela, seppure indiretta, del diritto a vivere in un ambiente salubre, riconoscendo la possibilità per un individuo di avvalersi di talune norme convenzionali come, tra le altre, gli articoli 2 (diritto alla vita)⁷ e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione, non è in realtà ultimato.

Proprio la sentenza *Kapa*, che qui si commenta, è utile per verificare quali ulteriori tasselli siano stati aggiunti dalla Corte al fine di valutare la necessità di adottare un nuovo protocollo dedicato a diritti umani e ambiente, superando le esitazioni che, in passato, avevano spinto il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a non intervenire, lasciando ai giudici il compito di interpretare le norme convenzionali nel senso di includere la tutela dell'ambiente⁸. In questa direzione, va segnalato che, da ultimo, il 29 settembre 2021 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione n. 2396 con cui ha invitato gli Stati membri ad avviare un dibattito finalizzato all'adozione di un apposito protocollo addizionale alla Convenzione; come auspicato già nel 2009 con la raccomandazione n. 1885 e, ancora prima, nel 2003 con la raccomandazione n. 1614⁹.

diritti civili e politici adottato il 16 dicembre 1966 in vigore dal 23 marzo 1976 e all'articolo 11 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, firmata il 22 novembre 1969 in vigore dal 18 luglio 1978.

⁷ Il diritto alla vita si è evoluto tramite la giurisprudenza della Corte. Infatti, dopo una prima fase in cui l'interpretazione di tale previsione imponeva sugli Stati solo obblighi negativi, si è arrivati a definire anche taluni obblighi positivi per le Parti, tra tutti, quello di adottare misure adatte a evitare danni agli individui per via di attività pericolose. Sul punto giova segnalare due pronunce che, seppure risalenti, hanno contribuito a questa evoluzione: *Edwards c. Regno Unito*, del 14 marzo 2002 (ricorso n. 46477/99), e *Önerildiz c. Turchia* del 30 novembre 2004 (ricorso n. 48939/99); per un'analisi evolutiva della questione si veda M. CASTELLANETA, *L'azionabilità del diritto all'ambiente da parte degli individui*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI convegno SIDI, Napoli, 2006, p. 127 ss. In merito alla giurisprudenza CEDU relativa alla violazione dell'articolo 2 per questioni ambientali si veda *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment*, 2021, p. 7 ss., reperibile online al menzionato indirizzo della Corte. In argomento v. A. SIRONI, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 5 ss.

⁸ Circa la protezione dell'ambiente nell'ambito del Consiglio d'Europa giova segnalare la recente pubblicazione della nuova edizione, la terza, del *Manual on Human Rights and the Environment*, 2022; reperibile online al menzionato indirizzo della Corte.

⁹ Più in generale, circa l'evoluzione di tale processo d'inclusione delle questioni ambientali nella Convenzione si rimanda a P. PUSTORINO, *Note sulla tutela dell'ambiente nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 391 ss.

2. La ricostruzione del caso oggetto della sentenza *Kapa e altri c. Polonia*

La vicenda oggetto della pronuncia della Corte riguarda il ricorso di alcuni cittadini polacchi che abitavano a pochi metri da una strada, non distante dall'incrocio autostradale. Per alcuni lavori di ampliamento, era stata decisa una deviazione della circolazione e l'apertura di un nuovo tratto dell'autostrada con un incremento del traffico, motivo di un aumento dell'inquinamento acustico e atmosferico. Tale alterazione, durata più di due anni, aveva portato i cittadini danneggiati a rivolgersi ai tribunali interni ma le loro richieste erano state respinte così si sono rivolti alla Corte europea, considerato che il degrado dell'ambiente circostante alle loro abitazioni aveva compromesso inequivocabilmente "the quiet enjoyment of the area" (par. 148). La Corte, dunque, è stata chiamata, ancora una volta, a rispondere su una possibile violazione dell'articolo 8 della Convenzione sotto il profilo del diritto ad un ambiente sano garantito, altresì, dall'articolo 74 della Costituzione polacca del 1997¹⁰.

La CEDU, richiamando i precedenti concernenti le conseguenze dell'inquinamento acustico sui diritti convenzionali¹¹, ha ritenuto lo Stato convenuto responsabile non soltanto di non aver prevenuto la violazione, ma anche di non avere offerto, pur conoscendo la questione ben prima dei ricorsi, alcun rimedio ai problemi derivanti dalla deviazione stradale. Quest'ultima, come segnalato in più occasioni dalla Polonia, si era resa necessaria per favorire le diverse fasi di costruzione di una delle autostrade più importanti del Paese, nonché d'Europa.

Tale rilevanza, che ne determina l'interesse pubblico, avrebbe potuto costituire, come segnalato dagli stessi giudici, un motivo per respingere il ricorso. Tuttavia, il ragionamento seguito dalla Corte, incentrato, come di consueto, sul necessario bilanciamento degli interessi in campo, ha portato all'accoglimento delle istanze dei ricorrenti. Infatti, come evidenziato al par. 149 della sentenza, "although there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, where an individual is directly and seriously affected by severe environmental harm such as noise or other pollution, an issue may arise under Article 8 of the Convention".

Come noto, tale norma prevede che "Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza", ammettendo talune limitate ingerenze delle autorità pubbliche nei soli casi in cui esse siano previste dalla legge e "siano necessarie in una società democratica per la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del Paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui". Ed invero, l'assenza di una precisa nozione di vita privata ha permesso alla Corte di allargare il campo di applicazione anche ai ricorsi proposti da individui che, a causa dell'inquinamento,

¹⁰ Rilevano anche gli articoli 5 e 68, par. 4 della Costituzione polacca il cui testo, in inglese, è reperibile all'indirizzo <https://www.constituteproject.org/>.

¹¹ L'inquinamento acustico ha costituito oggetto di numerosi ricorsi dinanzi alla Corte. Tra tutti, si pensi al caso *Moreno Gómez c. Spagna* del 16 novembre 2004 (ricorso n. 4143/02) in cui i giudici di Strasburgo hanno riscontrato una violazione dell'articolo 8 da parte della Spagna per mancata regolamentazione dei livelli sonori prodotti da un locale notturno nei pressi del domicilio del ricorrente. Nella stessa direzione, il caso *Dees c. Ungheria* del 9 febbraio 2011 (ricorso n. 2356/06), in cui la Corte ha accolto il ricorso, considerata l'inerzia dello Stato ungherese rispetto agli elevati livelli d'inquinamento acustico derivante dal traffico nella strada di residenza del ricorrente. In argomento v. T. E. FERNÁNDEZ, *Environmental cases in the ECHR. A focus in noise pollution*, in *Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights*, vol. VI, 2009, p. 133 ss.

ritengono di avere subito una compromissione di tale diritto¹²; in tal senso è condivisibile la constatazione per cui proprio l'articolo 8 sia quello, più di tutti, su "cui si è maggiormente esercitata la giurisprudenza evolutiva della Corte"¹³.

I ricorrenti, nel caso *Kapa*, sostenevano che il rumore, ben superiore ai limiti imposti dalla legge nazionale e dalla normativa dell'Unione europea¹⁴, costituisca la dimostrazione di un'assenza di *due diligence* da parte dello Stato che, a detta dei giudici, avrebbe potuto ridimensionare il problema impiegando "timely, adequate and sufficient mitigation and adaptation measures" (par. 155).

Come anticipato, questo caso, ultimo di molti altri concernenti la violazione dell'articolo 8 della Convenzione per questioni riguardanti il degrado ambientale¹⁵, pone in risalto alcuni elementi tipici del ragionamento seguito dalla Corte in casi simili che meritano un approfondimento, in particolare per il ruolo che la stessa norma sta svolgendo nei ricorsi interni volti a fare valere il diritto all'ambiente salubre, anche in relazione al cambiamento del clima¹⁶.

La sentenza, quindi, fornisce criteri utili per l'individuazione della complessa relazione esistente tra interesse collettivo e individuale, entrambi tutelati nell'ambito dell'articolo 8, che si concretizza nel bilanciamento tra gli interessi in gioco, nonché nella determinazione di una soglia minima di danno indispensabile per acclarare l'esistenza di una violazione, avendo riguardo, altresì, alla normativa dell'Unione europea quale parametro di riferimento¹⁷. A tale proposito, vedremo come la Corte utilizzi questo livello di danno non solo ai fini dell'accertamento della non manifesta infondatezza del ricorso, ma anche come prova del corretto bilanciamento tra esigenze di sviluppo economico e protezione dell'ambiente.

¹² In merito al "diritto all'ambiente" nelle sue diverse accezioni si rimanda a M. CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 913 ss. L'Autrice ha affermato che "l'ambiente non forma oggetto di un autonomo diritto, ma che la sua protezione è considerata quale condizione per realizzare il diritto all'autodeterminazione e altri diritti individuali"; specificando, altresì, che "l'individuo beneficia della tutela dell'ambiente sotto due aspetti: attraverso la strumentalità dell'ambiente rispetto ad altri diritti, quali il diritto alla vita e il diritto alla salute, che possono subire un pregiudizio dall'inquinamento, e come titolare di diritti funzionali a detta tutela". Sul punto si veda anche C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, 2015, p. 1653.

¹³ Cfr. V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*², Bologna, 2019, p. 276 ss.

¹⁴ V. par. 110 della sentenza. Vale la pena di segnalare che orientamenti simili caratterizzano anche le decisioni adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, da ultimo, con la sentenza resa il 3 febbraio 2021 nel caso *Commissione c. Ungheria* (C637/18), ha dichiarato inadempiente l'Ungheria "riguardo tanto al superamento del valore limite giornaliero fissato per il particolato PM10 (...) quanto alla violazione del suo obbligo di assicurare che il periodo di tale superamento sia il più breve possibile".

¹⁵ Una ricostruzione dettagliata, divisa per causa dell'inquinamento, della giurisprudenza CEDU concernente l'articolo 8 e l'ambiente salubre, è disponibile nella citata *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment*, p. 25 ss.

¹⁶ Si veda la pronuncia della Corte suprema dei Paesi Bassi nel caso *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands* del 20 dicembre 2019 che richiama proprio gli articoli 2 e 8 della Convenzione. Per un'analisi approfondita della sentenza si veda E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 197 ss. Per quanto concerne l'Italia, il 14 dicembre 2021 si è tenuta la prima udienza conseguente al ricorso promosso da un gruppo di cittadini e di associazioni, generalmente denominato "Giudizio universale". In argomento rinviamo a R. LUPORINI, *The Last Judgment: Early reflections on upcoming climate litigation in Italy*, in *Questions of International Law – Zoom in*, 2021, p. 27 ss.; P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 596 ss.

¹⁷ V. *supra*, nota 13.

3. *L'approccio seguito dalla Corte nella rilevazione della violazione dell'articolo 8 per effetto del degrado ambientale: la soglia minima di gravità dell'inquinamento e il nesso di causalità diretta con il diritto al rispetto della vita privata*

Se l'aspetto più rilevante della sentenza *Kapa* riguarda gli obblighi positivi degli Stati in termini di prevenzione e di mitigazione dell'impatto ambientale di un'attività "economica", potenziale causa di una violazione dell'articolo 8, conviene chiarire che, anche in questo caso, la Corte ha dato rilievo al superamento di una certa soglia di inquinamento come elemento fattuale determinante per l'applicazione della Convenzione. Inoltre, i giudici hanno appurato l'esistenza di un nesso causale tra attività o mancata azione da parte dello Stato e danno rispetto alle disposizioni convenzionali.

Il sistema di garanzia previsto nella Convenzione, d'altra parte, è basato sul fatto che chi si consideri vittima di una violazione, può rivolgersi alla Corte¹⁸. Com'è noto, l'art. 34, infatti, prevede che "una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Parti (...)" può adire la Corte¹⁹. Questo comporta che per la ricevibilità del ricorso, nei casi in cui è stato invocato l'art. 8 ai fini della tutela ambientale in senso ampio, deve essere dimostrato il collegamento tra inquinamento e impatto sul diritto convenzionale rilevante nel caso specifico e che tale impatto superi una certa soglia di gravità. Se questo può apparire un limite dal punto di vista della tutela dell'ambiente in senso generale, è anche vero che ciò permette una maggiore consapevolezza degli individui e ulteriori possibilità di azione in giudizio, come dimostrano anche i casi pendenti dinanzi alla CEDU in materia di cambiamento climatico nei quali il singolo diventa "portavoce" anche di interessi collettivi²⁰.

Nella sentenza *Kapa*, la Corte ha confermato la necessità del superamento di un certo livello di inquinamento acustico, osservando che, affinché si configuri una violazione dell'art. 8, questo deve andare oltre l'ordinaria difficoltà di vivere in un centro cittadino e circondati da altre abitazioni o strade. La Corte, pertanto, sulla base della documentazione fornita, ha sottolineato che gli stessi giudici interni hanno constatato che "the applicants' right to health and the peaceful enjoyment of their home had been infringed because the noise in their places of residence caused by traffic had gone beyond the statutory norms", arrivando alla conclusione che, tenendo conto delle circostanze del caso, "the adverse effects of the pollution (the noise, vibrations and exhaust fumes) emitted by the heavy traffic on Warszawska Street which affected the applicants' home have attained the necessary

¹⁸ In argomento v. R. PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza ambientale della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2013, p. 17 ss. In particolare, l'Autore evidenzia che "Il requisito della vittima di una violazione della Convenzione pone un limite incisivo alla capacità della Corte europea di esaminare compiutamente nel merito ricorsi di natura ambientale che, sebbene rilevanti sul piano della difesa dell'interesse generale, non presentano un collegamento significativo con la sfera individuale del ricorrente".

¹⁹ Sul punto si veda A. DI STASI, *Introduzione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*², Milano, 2018, p. 61 ss. L'Autrice segnala che vi è stata una prevalenza di questa modalità di ricorso rispetto a quello interstatale "a testimonianza della crescente rilevanza soggettiva dell'individuo nelle relazioni internazionali", tanto da palesare "una significativa conferma del mutamento di alcuni caratteri strutturali della comunità internazionale".

²⁰ Si veda, tra gli altri, il ricorso n. 39371/20, nel caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo*, comunicato allo Stato convenuto il 13 novembre 2020, nonché il ricorso n. 3600/20, *Verein Klimasenioren Schweiz e altri c. Svizzera*, comunicato il 17 marzo 2021, basati entrambi sugli articoli 2 e 8 della Convenzione. Sul punto si rimanda a C. HERI, *The ECtHR's Pending Climate Change Case: What's Ill-Treatment Got To Do With It?* in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, December 2020.

minimum level to bring the applicants' grievances within the scope of Article 8 of the Convention, taking into account their intensity, duration, physical and mental effects" (par. 153). È interessante rilevare, inoltre, che la CEDU ha riconosciuto il diritto individuale non solo alla propria abitazione, ma anche al godimento dell'aria in cui questa si trova. In tal senso, i giudici hanno statuito che "Breaches of the right to respect for the home are not confined to concrete or physical breaches, such as unauthorized entry into a person's home, but also include those that are not concrete or physical, such as noise, emissions, smells or other forms of interference" (par. 148).

La necessità che sia presente una certa intensità dell'alterazione ambientale è emersa, già in passato, tra le altre, nella sentenza *Fadeyeva c. Russia* del 30 novembre 2005²¹, nella quale la Corte ha chiarito che, ai fini di una violazione dell'articolo 8, occorre che l'inquinamento "attain a certain minimum level". Tale situazione si determina considerando le circostanze del caso e variabili quali "intensity and durance of the nuisance and its physical or mental effects", fermo restando che "There would be no arguable claim under Article 8 if the detriment complained of was negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city" (par. 69)²².

Nella stessa direzione si colloca la decisione del 21 febbraio 2011 sull'ammissibilità del ricorso *Chis c. Romania*²³. In questa occasione, i giudici internazionali hanno ribadito l'importanza di una verifica circa una soglia minima di danno quale elemento determinante per sostenere che le autorità nazionali siano responsabili ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

Accanto al livello di inquinamento è poi necessario provare che sussista un nesso tra alterazione ambientale e incidenza sul godimento del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Sin dalla sentenza del 22 agosto 2003 nel caso *Kyrtatos c. Grecia*²⁴, la Corte, pur prendendo atto delle effettive modificazioni dell'ecosistema in cui era ubicata la casa dei ricorrenti, ha rilevato che "the applicants have not brought forward any convincing arguments showing that the alleged damage (...) was of such a nature as to directly affect their own rights under Article 8 (...)", precisando, altresì, che ai fini di una violazione occorre che si verifichi "a harmful effect on a person's private or family sphere and not simply the general deterioration of the environment" (par. 53).

La CEDU, quindi, da un lato, ha proceduto a una lettura evolutiva dello stesso articolo 8 includendo la possibilità di avvalersi di tale norma nei casi di compromissione dell'ambiente, dall'altro lato, però, ha precisato che il ricorrente deve fornire le prove volte a dimostrare l'impatto diretto del danno sulla propria abitazione, ed eventualmente sull'area

²¹ Ricorso n. 55723/00.

²² Tali valutazioni sono state riprese in casi analoghi tra cui *Ledyayeva e altri c. Russia* del 26 ottobre 2006 (ricorso n. 4143/02). In tal senso, giova sottolineare la crescente attenzione della comunità internazionale rispetto alla situazione dell'inquinamento nelle città e ai conseguenti rischi per le popolazioni. In argomento, si veda il *Global report on urban health: equitable, healthier cities for sustainable development*, reperibile online e pubblicato nel 2016 dall'Organizzazione mondiale della sanità in collaborazione con UN-Habitat, programma della Nazioni Unite incentrato proprio sui temi dell'urbanizzazione e dello sviluppo. Il Documento segnala che "cities are now at the forefront of tackling critical global development issues, including public health", sottolineando che "the percentage of the world's population living in urban areas is projected to increase from 54% in 2015 to 60% in 2030 and to 66% by 2050. This is particularly significant when considering that until the start of the 20th century only one in 10 people lived in urban areas. In absolute terms, more than 1 billion people were added to urban areas between 2000 and 2014".

²³ Ricorso n. 55396/07.

²⁴ Ricorso n. 41666/98.

in cui questa si trova, rispetto al diritto alla vita privata e familiare. Pertanto, non basta un nesso causale tra il deterioramento dell'ambiente e il valore del bene immobile. Si rende necessario provare come tale lesione incida sulla vita privata e familiare proprio perché non ogni forma di inquinamento determina una violazione dell'articolo 8.

E' così evidente che, in questo ambito, le prove scientifiche²⁵ assumono una particolare rilevanza come risulta dalla sentenza del 7 luglio 2009 relativa al caso *Brândușe alți c. Romania*²⁶ in cui la Corte ha accertato l'effettiva violazione delle previsioni convenzionali "in the light of the conclusions of the environmental studies and the length of time for which the applicant had to suffer the nuisances concerned, the applicant's quality of life and well-being were affected to the detriment of his private life" (par. 67). Evidenziata l'esistenza di un inquinamento, constatato dagli esperti e, quindi, degno di considerazione, la Corte ha verificato che tale degrado ambientale comprometteva la qualità della vita arrivando a concludere circa la violazione delle disposizioni convenzionali.

Il parametro dell'intensità della incidenza dell'alterazione ambientale sul godimento del diritto previsto dall'art. 8 CEDU risulta anche dalla sentenza resa il 2 dicembre 2010 nel caso *Ivan Atanasov c. Bulgaria*²⁷ nella quale la Corte, pur riconoscendo che l'impianto industriale aveva determinato una "unpleasant situation in the surroundings", non ha accolto le istanze in quanto "not persuaded that the resulting pollution affected the applicant's private sphere to the extent necessary to trigger the application of Article 8" (par. 76), con ciò evidenziando che il ricorrente non aveva fornito prove scientifiche idonee ad attestare l'esistenza di ripercussioni negative di rilievo sulla sua vita privata.

Utilizzando il predetto parametro della intensità della incidenza sull'art. 8 nella sentenza del 13 ottobre 2017 nel caso *Jugheli e alți c. Georgia*²⁸, la Corte, contrariamente a quanto deciso dai giudici nazionali, basandosi sullo standard del nesso causale, ha accolto il ricorso di alcuni residenti. In tal caso, la circostanza che l'impianto industriale sorgesse proprio a ridosso delle abitazioni, quasi nel centro della città, ha portato la Corte a concludere nel senso che l'inquinamento dell'aria era "altamente probabile" (come attestato dagli studi di esperti commissionati dai giudici interni) e che vi era stata un'ingerenza nei diritti dei ricorrenti che aveva raggiunto un sufficiente livello di gravità tale da condurre a una violazione dell'art. 8.

Nella sentenza *Kapa*, invece, la verifica della violazione è stata più agevole in quanto la prova del nesso causale – sempre necessaria – è stata constatata dalla Corte poiché gli stessi giudici nazionali avevano accertato che l'inquinamento acustico aveva compromesso il benessere dei ricorrenti, ancorché i giudici polacchi avessero considerato tempestiva la reazione delle autorità.

Il ruolo centrale nel predetto accertamento da parte dei giudici nazionali è presente anche nella decisione *Çiçek e alți c. Turchia* del 4 febbraio 2020²⁹, con la quale la Corte europea ha respinto il ricorso di ventuno individui, secondo cui l'attività di produzione di calce svolta

²⁵ Sul ruolo e la funzione del parametro scientifico nella definizione degli obblighi degli Stati in materia di tutela dell'ambiente si rimanda a C. RAGNI, *Scienza, diritto e giustizia internazionale*, Milano, 2020.

²⁶ Ricorso n. 6586/03.

²⁷ Ricorso n. 12853/03.

²⁸ Ricorso n. 38342/05.

²⁹ Ricorso n. 44837/07. In questo caso, alcuni ricorrenti, sin dal 2006, avevano chiesto la chiusura di un impianto industriale al Governo provinciale ma, a causa dell'inerzia delle istituzioni locali, si erano rivolte al Tribunale amministrativo regionale. Se da una parte i ricorrenti potevano contare su una parziale conferma delle proprie istanze in sede di Tribunale amministrativo, dall'altra parte quest'ultimo si è limitato a richiamare le responsabilità delle autorità locali in materia di autorizzazioni e vigilanza, di fatto non decidendo nel merito

in un impianto industriale situato a 500 metri dalla loro residenza costituiva una violazione dell'articolo 8³⁰. Dopo aver ribadito che “Article 8 is not engaged every time environmental pollution occurs” (par. 22), la Corte ha sottolineato che l'assenza di riscontri scientifici sul livello e sulla tipologia di inquinamento dell'aria e sulle possibili ripercussioni delle emissioni sulla salute dei ricorrenti non permetteva di stabilire il nesso causale tra inquinamento e violazione del diritto convenzionale. Quindi, è risultato impossibile riscontrare un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata anche perché nelle sentenze interne è mancata un “assessment as to whether the applicants had been affected by the alleged pollution (...) caused by the plant” (par. 30).

Dai provvedimenti citati, si può ritenere che, pur nella variabilità legata alle circostanze del caso, la Corte ritiene necessario individuare un certo livello di gravità dell'inquinamento, elemento indispensabile ma non sufficiente anche considerato che è richiesta la prova del nesso causale tra degrado ambientale e compromissione dell'art. 8. A tal proposito, se nel caso *Ivan Atanasov* la Corte ha constatato l'infondatezza del ricorso escludendo che i mutamenti ambientali avessero causato danni ai ricorrenti, nei casi successivi, invece, la rilevanza degli studi scientifici con i quali sono state provate le conseguenze negative, ha consentito l'accoglimento delle istanze.

Dall'esame sin qui svolto, si può osservare che la CEDU ha escluso l'esistenza di standard rigidi, rimandando a un esame caso per caso. Questo, però, non incide sull'importanza del lavoro della Corte che ha individuato i criteri generali, inclusa un'analisi spazio-temporale, utili ad accertare l'esistenza di un livello minimo di inquinamento. Tra questi rientrano la durata e l'intensità, gli effetti sul piano fisico e mentale, senza trascurare il contesto generale e finanche, come emerso nelle menzionate sentenze *Fadeyeva* e *Kapa*, le condizioni di vita nelle città moderne.

4. L'obbligo di due diligence per prevenire e mitigare l'impatto sul diritto al rispetto della vita privata

Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati derivanti dall'allargamento del campo di applicazione dell'art. 8 ai casi di un certo livello di degrado ambientale, la Corte, nel corso degli anni, ha valutato sia l'adozione di una legislazione adeguata a prevenire l'inquinamento (come aveva fatto, pur dando una valutazione negativa, nel caso *Cordella e altri c. Italia*³¹) e a sanzionarne gli autori, sia l'attuazione effettiva delle norme a tutela

³⁰ I ricorrenti sostenevano che lo stabilimento costituiva un rischio per la salute e un limite al regolare svolgimento della loro vita considerate le “toxic emissions being released into the air which were conveyed in the wind towards their town, causing air pollution” (par. 3). Sugli standards del danno derivante dall'inquinamento dell'ambiente circostante riconosciuti a livello internazionale, si veda Y. SHIGETA, *International Judicial Control of Environmental Protection: Standard Setting, Compliance Control and the Development of International Environmental Law by the International Judiciary*, Alphen aan den Rijn, 2010.

³¹ Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15. Il testo in italiano del provvedimento, parimenti a tutti gli altri resi dalla Corte aventi l'Italia come parte e citati nel presente scritto, è reperibile *online* all'indirizzo www.giustizia.it. Com'è noto, il caso riguardava gli effetti dell'inquinamento prodotto dallo stabilimento ex ILVA di Taranto su alcuni ricorrenti che abitavano nei pressi dell'impianto siderurgico. La CEDU, dopo aver evidenziato che “l'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie in quanto a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi”, ha statuito che “gli Stati hanno innanzitutto l'obbligo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adatta alle specificità di tale attività”. Per un approfondimento sulle vicende connesse allo stabilimento industriale ex ILVA di Taranto, oltre che sul caso di specie, si veda I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla vicenda dell'Ilva alla luce del diritto dell'Unione*

dell'ambiente. La violazione della Convenzione, infatti, non si verifica solo in casi di ingerenza nel diritto convenzionale, ma anche per la mancata predisposizione di quelle misure necessarie a impedire tale violazione³². In questo senso è emblematica proprio la sentenza *Kapa* perché i ricorrenti non contestavano la politica nazionale sullo sviluppo delle reti stradali o l'assenza di una legislazione adeguata, ma il comportamento effettivo dello Stato che non aveva agito, secondo i ricorrenti, con la *due diligence* necessaria.

Per la Corte, le autorità amministrative nazionali, che avevano il potere di effettuare scelte rilevanti per la costruzione della strada, non hanno esaminato le obiezioni sollevate, sin dal 1996, dallo stesso sindaco della cittadina in cui vivevano i ricorrenti. Inoltre, tenendo conto che ormai, non solo sul piano internazionale ed europeo, sono stati individuati parametri di natura anche procedurale che forniscono di contenuto la *due diligence* (informazioni fornite alla popolazione, valutazione di impatto ambientale, azionabilità in giudizio)³³, la Corte europea ha dato rilievo alle modalità con cui lo Stato ha effettuato la valutazione di impatto ambientale. Quest'ultimo, infatti, l'ha svolta in modo parziale in quanto detta valutazione "concerned with the motorway *per se*", ma era mancata con riguardo "to the traffic rerouting *via* the N14 road", ossia la strada causa dell'aumento dell'inquinamento acustico (par. 158)³⁴.

Anche la decisione delle autorità amministrative di non imporre alcun pedaggio nell'utilizzo della nuova tratta, malgrado fosse chiaro che ciò avrebbe determinato un incremento del

europea, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2015, p. 237 ss.; A. SCARCELLA, *Violato il diritto alla salute e quello ad un ricorso effettivo dei residenti nell'area ad elevato pericolo di inquinamento ambientale dell'ILVA di Taranto*, in *Cassazione penale*, 2019, p. 2293 ss.; S. ZIRULLA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, fasc. 3, 2019, p. 135 ss.; G. D'AVINO, *La tutela ambientale tra interessi industriali strategici e preminenti diritti fondamentali*, in A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno* (2016 - 2020), Milano, 2020, p. 709 ss.

³² Dal punto di vista del ruolo dello Stato, quindi, risulta irrilevante che la violazione sia conseguenza diretta o indiretta di un'azione o omissione dello stesso. In questo senso la Corte si è espressa in diverse occasioni, v. la sentenza resa nel caso *Libert c. Francia* del 22 febbraio 2018 (ricorso n. 588/13), in cui la Corte ha riconfermato che lo scopo dell'articolo 8 è tutelare da ingerenze arbitrarie. Si tratta di un obbligo negativo, come chiarito nel caso *Kroon e altri c. Paesi Bassi* del 27 ottobre 1994 (ricorso n. 18535/91). Ciononostante, nel caso *Marckx c. Belgio* del 13 giugno 1979 (n. 6833/74), tale tutela era stata intesa per la prima volta anche positivamente rispetto al ruolo dello Stato nel rapporto tra privati.

³³ Circa la *due diligence* nel diritto internazionale si rimanda, *ex multis*, R. PISILLO MAZZESCHI, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli stati, Milano, 1989; H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER, *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020; M. MALAIHOLLO, *Due Diligence in International Environmental Law and International Human Rights Law: A Comparative Legal Study of the Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement and Positive Obligations under the European Convention on Human Rights*, in *Netherlands International Law Review*, 2021, p. 122 ss. Si veda, inoltre, *International Law Association Study Group on Due Diligence in International Law, Second Report*, 2016; reperibile *online* all'indirizzo <https://www.ila-hq.org/index.php/publications>.

³⁴ È da sottolineare che la CEDU, in diverse occasioni, sulla valutazione di impatto ambientale ha richiamato la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Tale Convenzione è stata firmata il 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore il 30 ottobre 2001; l'Italia l'ha ratificata con Legge 108 del 16 marzo 2001. Il Trattato, che conta 47 Parti inclusa l'Unione europea (gennaio 2022), si fonda sul riconoscimento, statuito nel Preambolo, che "every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations". In argomento si veda F. FRANCONI, *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 399 ss.; A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova 2011; E. BARRIT, *The Foundations of the Aarhus Convention: Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, London, 2020.

traffico, è indice di una sottovalutazione dei rischi per l'inquinamento acustico e atmosferico³⁵. Alla luce di questi elementi, la CEDU ha ritenuto che l'aumento del traffico non potesse essere considerato, come sostenuto dal Governo, un evento imprevedibile.

Così argomentando, ci sembra che la Corte affermi una responsabilità delle autorità nazionali per non aver adempiuto agli obblighi positivi, che derivano dalla Convenzione, tra i quali assume un particolare rilievo la prevenzione, la valutazione di impatto ambientale e la prevedibilità del rischio.

Già nel citato caso *Fadeyeva c. Russia*³⁶, i giudici avevano seguito lo stesso iter logico/giuridico valutando, come sostenuto dal Governo, l'importanza dell'impianto per l'economia locale, salvo poi accertare la violazione della Convenzione in quanto le autorità statali, malgrado i rischi, "have authorised the operation of a polluting enterprise in the middle of a densely populated town", limitandosi a riconoscere una misura compensativa (senza, per di più, corrispondere effettivamente l'indennizzo).

Nel caso *Kapa*, inoltre, la Corte ha prefigurato anche un obbligo di risultato ritenendo che nel momento in cui si era già realizzato l'incremento del traffico e, quindi, dell'inquinamento, le autorità amministrative avevano adottato misure, e fatto sforzi considerevoli per fornire soluzioni al problema ma che non avevano prodotto un risultato positivo per i ricorrenti³⁷.

Ciò implica, a nostro parere, la configurazione di un ulteriore onere sullo Stato che, anche quando pone in essere certe attività, deve raggiungere comunque un determinato risultato, con un evidente rafforzamento della tutela dell'ambiente. Se, quindi, in una prima fase gli obblighi degli Stati si considerano rispettati con l'adozione di misure preventive e di un preciso iter procedimentale, oggi, proprio perché la Convenzione è uno strumento vivente, si assiste alla previsione di un onere maggiore gravante sulle Parti volto a evitare l'inquinamento.

In questo contesto, ha rilievo, inoltre, l'assenza di rimedi effettivi poichè, malgrado l'azione civile portata avanti dai ricorrenti che hanno provato ad ottenere un indennizzo *ex post facto* non sia stata caratterizzata da iniquità, "the State put vehicle users in a privileged position compared with the residents affected by the traffic" (par. 172). Pertanto, "all the foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that a fair balance was not struck in the present case" (par. 173), proprio a causa della *qualità* dell'intervento delle autorità nazionali che porta a ritenere non rispettato l'obbligo di *due diligence* considerato che non sono state adottate "tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata" (par. 150).

5. Il bilanciamento tra gli interessi in gioco e i limiti al margine di apprezzamento degli Stati

Passando ad analizzare l'aspetto del giusto bilanciamento tra gli interessi in gioco, che impone agli Stati di valutare il diritto individuale al rispetto della vita privata, inclusivo della

³⁵ Giova ricordare anche la sentenza *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89. In questa occasione, la Corte ha sottolineato che "(...) Italy cannot be said to have "interfered" with the applicants' private or family life; they complained not of an act by the State but of its failure to act". Per un commento della stessa si veda S. MALJEAN-DUBOIS, *La Convention européen des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement - A propos de l'arrêt rendu par la CEDH le 19 février en l'affaire Anna Maria Guerra et autres c. Italie*, in *Revue générale de droit international public*, 1998, p. 995 ss.

³⁶ V. *supra*, nota 19.

³⁷ In particolare, la Corte ha ritenuto che gli sforzi fatti dallo Stato "remained largely inconsequential" (par. 172).

tutela dall'inquinamento acustico, nonché l'interesse più generale di una comunità o della società nel suo insieme, va detto che nella sentenza *Kapa*, la Corte ha riconosciuto alle autorità nazionali un margine di apprezzamento (principio ormai codificato anche nel Preambolo della Convenzione in virtù delle modifiche apportate dal Protocollo n. 15)³⁸. La Corte, infatti, ha considerato il legittimo interesse dello Stato a contenere le spese, affermando che “minimising investment expenses is a valid general interest for any State budget” (par. 163), ma ha valutato che “a fair balance was not struck in the present case” (par. 173). Le autorità nazionali, inoltre, hanno avuto un maggiore considerazione per gli automobilisti rispetto a “the residents affected by the traffic” (par. 172).

Già in passato, i giudici CEDU avevano considerato il margine di apprezzamento alla luce del giusto bilanciamento. In questa direzione, vale la pena ricordare il caso *Lopez Ostra c. Spagna*³⁹ nella cui sentenza, resa il 9 dicembre 1994, i giudici hanno evidenziato che “(...) despite the margin of appreciation left, (...) the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town's economic well-being (...) and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life” (par. 58). Valutazione analoga è stata effettuata dalla Corte nelle decisioni sull'ammissibilità nei casi *Luginbühl c. Svizzera*⁴⁰ e *Greenpeace e. V. e altri c. Germania*. In quest'ultima occasione, il 12 maggio 2009, la CEDU ha ritenuto infondato il ricorso in quanto “the applicants had failed to show that in refusing to take the specific measures they had requested, the State had exceeded its discretionary power by failing to strike a fair balance between the interests of the individuals and that of the community as a whole”⁴¹. Così, nella sentenza *Flamenbaum e altri c. Francia*⁴², del 13 marzo 2013, dichiarando inammissibile il ricorso, la Corte ha ribadito che “States had a duty to take into consideration individual interests – respect for which it was obliged to secure by virtue of Article 8 – they must in principle be left a choice between different ways and means of complying with that obligation” (par. 134).

Per richiamare, poi, un caso attinente a una tipologia di inquinamento analoga a quella al centro della sentenza *Kapa*, ossia l'inquinamento acustico, si può ricordare la pronuncia resa l'8 luglio 2003 nel caso *Hatton e altri c. Regno Unito*⁴³, con la quale, la Grande Camera, ribaltando il giudizio della Camera, ha statuito che gli Stati godono di un “margin of appreciation to strike a fair balance between the right of the individuals affected by those

³⁸ Il Protocollo n. 15 è stato adottato il 24 giugno 2013 ed è entrato in vigore il 1° agosto 2021; la ratifica italiana è avvenuta con la legge n. 11 del 15 gennaio 2021. Il menzionato articolo 1 statuisce che “Alla fine del preambolo della Convenzione è aggiunto un nuovo considerando così redatto: «Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo della Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione». In argomento si veda E. NALIN, *I Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 117 ss.; A. CANNONE, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione dei Protocolli 15 e 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: audizioni parlamentari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 859 ss.; M. CASTELLANETA, *Ratificato il Protocollo n. 15 ...aspettando il Prot. 16. Al via le modifiche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giustiziainsieme.it*, 15 febbraio 2021; I. ANRO, *Il Protocollo n. 15 alla CEDU in vigore dal 1° agosto 2021...non senza qualche preoccupazione*, in *Eurojus.it*, 26 aprile 2021.

³⁹ Ricorso n. 16798/90.

⁴⁰ Ricorso n. 42756/02, decisione del 17 gennaio 2006.

⁴¹ Pertanto, non potendo dimostrare il mancato bilanciamento si dà per assodato che questo sia avvenuto, rendendo, così, il ricorso improcedibile.

⁴² Ricorsi nn. 3675/04, 23264/04.

⁴³ Ricorso n. 36022/97.

regulations to respect for their private life and home and the conflicting interests of others and of the community”. La Corte, considerato il necessario aumento dei voli notturni – connesso allo sviluppo economico – ha ritenuto ragionevole il trasferimento dei residenti (che erano un numero limitato di persone), in assenza di danni economici ingenti o di effetti negativi sul valore degli immobili affermando che “the fact that they could move elsewhere without financial loss was significant in assessing its overall reasonableness” (par. 127).

Tuttavia, nella concessione del potere discrezionale che è necessario assicurare considerando che proprio le Parti possono apprezzare meglio le circostanze del caso, la Corte ha stabilito che gli Stati devono attenersi a criteri individuati dai giudici CEDU, in questo caso nel settore dell’inquinamento, sulla cui attuazione mantengono il controllo⁴⁴.

Ed invero, parte della dottrina ha mosso osservazioni critiche su una certa indeterminatezza di tali criteri volti a valutare la discrezionalità esercitata dagli Stati nell’applicazione del margine di apprezzamento⁴⁵. La critica, ci sembra, però, anche alla luce dell’evoluzione giurisprudenziale fin qui posta in rilievo, mal posta. La Corte, infatti, come emerge anche dalla sentenza *Kapa*, basa il suo accertamento tenendo conto non solo delle questioni sostanziali che portano il Governo in causa ad assumere talune decisioni, riguardanti in particolare la valutazione attinente la necessità dell’ingerenza sulla quale non è possibile avere elementi del tutto identici in ragione della valutazione del caso di specie, ma anche del comportamento delle autorità nazionali proprio nel procedimento decisionale, considerando le informazioni fornite agli individui, la partecipazione di questi ultimi al procedimento decisionale, la valutazione di impatto ambientale nonché l’effettività di rimedi giurisdizionali. In questo, a nostro avviso, la Corte concilia la menzionata discrezionalità che fa parte della tradizionale considerazione, insita nel sistema di garanzia assicurato dalla Convenzione, che le autorità nazionali possano meglio valutare le situazioni fattuali, con la propria funzione di accertamento sul rispetto dei parametri già individuati nel corso degli anni.

Dalla prassi della Corte europea si può individuare, sin dalle prime sentenze, un orientamento chiaro per gli Stati che consente loro di determinare *in subiecta materia* eventuali violazioni a causa dello sbilanciamento, non giustificato, a favore di un interesse/diritto. Si può ricordare, ad esempio, la sentenza resa, il 2 novembre 2006, nel caso *Giacomelli c. Italia*⁴⁶, nella quale la Corte ha precisato che “although Article 8 contains

⁴⁴ Circa il margine di apprezzamento si veda, *ex multis*, R. SAPIENZA, *Sul margine di apprezzamento statale nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 573 ss.; F. DONATI, P. MILAZZO, *La dottrina del margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa, Atti del seminario svoltosi a Capannello (CZ) il 31 maggio-1 giugno 2002*, Torino, 2003, p. 66 ss.; K. HENRARD, *A Critical Analysis of the Margin of Appreciation Doctrine of the ECtHR, with Special Attention to Rights of a Traditional Way of Life and a Healthy Environment: A Call for an Alternative Model of International Supervision*, in *The Yearbook of Polar Law*, Leiden, 2012, p. 365 ss.; C. HILSON, *The margin of appreciation, domestic irregularity and domestic court rulings in ECHR environmental jurisprudence: Global legal pluralism in action*, in *Global Constitutionalism*, 2013, p. 262 ss.; J. GERARDS, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge, 2019, p. 160 ss.

⁴⁵ Cfr. R. ST. J. MACDONALD, *The margin of appreciation in the jurisprudence of European Court of Human Rights*, in *International Law at the time of its Codification, Studi in onore di Roberto Ago*, Milano, 1987, p. 207 ss. In particolare, l’Autore segnalava che “despite the rather long period of time during which the Court and the Commission have now applied the doctrine it is still very difficult to define in any precise way the conditions of its application because, although the doctrine is now well established in the Strasbourg case law, its exact ambit and role are far from being fully developed”.

⁴⁶ Ricorso n. 59909/00.

no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and must afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8” (par. 82). In particolare, nel complesso, la Corte ha posto in primo piano gli aspetti procedurali dell’iter valutativo⁴⁷, la posizione delle autorità locali nell’adozione di rimedi e la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale in senso ampio. Questi elementi devono essere considerati dalle autorità nazionali, con la conseguenza che il margine di apprezzamento concesso non implica una piena autonomia delle Parti che sono tenute, anche in sede giurisdizionale, a dare conto dell’iter seguito per far prevalere un diritto su un altro o per giustificare eventuali ingerenze rispetto alle garanzie previste dalla Convenzione.

Un ulteriore fattore utile nella valutazione del comportamento statale è dato, altresì, dalla tempestività dell’intervento, che è indice del fatto che il bilanciamento degli interessi non è stato tardivo o di mera forma.

Nella citata sentenza *Giacomelli c. Italia*⁴⁸, la Corte ha accolto il ricorso per via dell’intervento tardivo dello Stato rispetto ad una vicenda giuridicamente nota da tempo. Infatti, i giudici hanno accertato la violazione dell’art. 8, considerato che le autorità sapevano dell’assenza, nell’impianto motivo della doglianza, dei requisiti minimi previsti dalla legge. In modo analogo, nella sentenza *Kapa*, la Corte ha contestato allo Stato l’assenza di un intervento tempestivo per mitigare gli effetti sul diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti oltre a una sottovalutazione dei rischi della costruzione di una nuova tratta autostradale sull’inquinamento acustico e atmosferico sull’incidenza sul diritto convenzionale⁴⁹.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, nella sentenza *Tătar c. Romania*⁵⁰ del 27 gennaio 2009, la CEDU ha valutato il diritto dei cittadini alla predetta partecipazione quale indice anche di un approccio trasparente nella scelta da parte dello Stato. I giudici, in quel caso, hanno accolto il ricorso riguardante le attività estrattive in una miniera d’oro; infatti, riconosciuta la rilevanza per l’economia locale dell’attività estrattiva, la Corte, nel ricordare che “State had a duty to ensure the protection of its citizens by regulating the authorising, setting-up, operating, safety and monitoring of industrial activities” (par. 26) ha evidenziato come “authorities had to ensure public access to the conclusions of investigations and studies” e che “the State had a duty to guarantee the right of members of the public to participate in the decision-making process concerning environmental issues” (par. 88).

In ultimo, ci sembra opportuno sottolineare che, nella pronuncia *Kapa*, la Corte ha valutato le esigenze di protezione dall’inquinamento e gli interessi economici e sociali dello Stato, tenendo conto della specifica situazione della zona in cui si erano verificati gli avvenimenti che hanno portato alle azioni dinanzi alla CEDU. Tale posizione aveva già trovato

⁴⁷ Nell’indicata sentenza, la Corte ha osservato che “A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy must in the first place involve appropriate investigations and studies so that the effects of activities that might damage the environment and infringe individuals’ rights may be predicted and evaluated in advance and a fair balance may accordingly be struck between the various conflicting interests at stake. The importance of public access to the conclusions of such studies and to information enabling members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question. Lastly, the individuals concerned must also be able to appeal to the courts against any decision, act or omission where they consider that their interests or their comments have not been given sufficient weight in the decision-making process”.

⁴⁸ Ricorso n. 59909/00.

⁴⁹ Si veda il par. 2 di questo scritto.

⁵⁰ Ricorso n. 67021/01.

realizzazione, tra le altre, nella sentenza *Kaminskas c. Lituania*⁵¹ del 4 agosto 2020, con la quale la Corte ha respinto il ricorso del ricorrente, che chiedeva l'annullamento dell'ordine di demolizione di una casa abusivamente costruita in una foresta protetta dalla normativa lituana, evidenziando la necessità di limitare il suo diritto alla proprietà, in quanto indispensabile ad evitare future violazioni similari e a tutelare la foresta per il bene della collettività il cui interesse generale era la protezione dell'ambiente, sancita esplicitamente a livello costituzionale.

La Corte, dunque, ha ritenuto in tale caso che lo Stato avesse utilizzato il proprio margine di apprezzamento in modo corretto, compiendo un bilanciamento tra gli interessi in rilievo, evidenziando che la rivendicazione del diritto alla tutela della propria abitazione è attenuata laddove la costruzione della casa avvenga in un luogo protetto dalla legislazione interna per ragioni di tutela ambientale. Ed invero, questa conclusione è necessaria proprio per evitare di incoraggiare azioni illegittime che vadano a detrimento dei diritti alla protezione dell'ambiente della comunità che, quindi, i giudici considerano particolarmente rilevante.

In precedenza la Corte, valutando il contesto locale, ha invece fatto prevalere le esigenze di carattere economico che, come detto, in base all'art. 8, costituiscono un motivo legittimo per limitare il diritto al rispetto della vita privata. A tal proposito, vale la pena ricordare la sentenza *Powell e Rayner c. Regno Unito*⁵² del 21 febbraio 1990, i cui principi sono stati affermati in altre occasioni⁵³, nella quale la CEDU ha chiarito che soprattutto nella valutazione di aspetti sociali e tecnici legati alle questioni ambientali le autorità nazionali sono in grado di valutare meglio la migliore politica nel suo insieme e riconosciuto gli sforzi del Paese convenuto di limitare, ove possibile, l'impatto acustico dei voli. La considerazione che le autorità nazionali avessero effettuato un'attenta valutazione del rischio di inquinamento acustico ha portato la Corte a concludere nel senso dell'assenza della violazione dell'art. 8 anche perché “the existence of large international airports, even in densely populated urban areas, and the increasing use of jet aircraft have without question become necessary in the interests of a country's economic well-being” (par. 42).

Dal quadro delineato, in conclusione, appare evidente che la Corte ha un approccio che la porta a raggiungere un punto di equilibrio tra esigenze di sviluppo economico e tutela dell'ambiente. Tale orientamento, che pare consolidarsi anche in ambito CEDU, evoca, come anticipato, un adeguamento al ben noto principio dello sviluppo sostenibile. Questo principio di diritto internazionale, concretizzatosi da ultimo con l'adozione nel 2015 dei diciassette *Sustainable Development Goals* da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁵⁴, sembra affermarsi in tutti gli ambiti oggetto di attenzione della comunità internazionale oltre che in ogni sede di cooperazione interstatale, inclusi i tribunali internazionali come, appunto, la Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁵¹ Ricorso n. 44817/18.

⁵² Ricorso n. 9310/81.

⁵³ Si vedano, tra le altre, la citata sentenza *Giacomelli c. Italia*, par. 80 e la sentenza del 1° dicembre 2020, *Yevgeniy Dmitriyev c. Russia*.

⁵⁴ Con la risoluzione 70/1 del 21 ottobre 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Il documento statuisce i 17 *Sustainable Development Goals* a cui si aggiungono 169 traguardi che gli Stati si sono posti l'obiettivo di raggiungere entro il 2030. Tra questi, ai fini della presente disamina, rilevano particolarmente il 9°, “Costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e promuovere l'innovazione”, l'11°, “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, flessibili e sostenibili” e il 12°, “Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili”.